



Breve análise econômica dos juizados especiais federais previdenciários

Autor: Frederico Montedonio Rego

Juiz Federal Substituto

publicado em 27.12.2015

 [\[enviar este artigo\]](#)  [\[imprimir\]](#)

Resumo

A partir do instrumental oferecido pela Análise Econômica do Direito, o presente estudo procura entender algumas das causas responsáveis pela grande demanda existente nos juizados especiais federais previdenciários, que receberam aproximadamente quatro de cada dez processos distribuídos à Justiça Federal da 4ª Região em 2009. Identificados estes fatores, e partindo-se da compreensão de que o uso do serviço público judiciário apresenta limites, procuram-se identificar focos de má utilização dos juizados especiais federais previdenciários e encontrar formas de minimizar o problema.

Palavras-chave: Juizados. Demanda. Estímulo. Mau uso. Limites. Racionalidade.

Sumário: Introdução. 1 Noções sobre a Análise Econômica do Direito. 2 Os limites ao uso do serviço judiciário. 3 Causas da alta demanda junto aos JEFs previdenciários. 3.1 Fatores de aumento da demanda judicial previdenciária como um todo. 3.2 Atrativos dos juizados especiais federais previdenciários. 3.3 Causas de estímulo à litigiosidade. 3.3.1 A banalização da gratuidade de justiça. 3.3.2 Insegurança das orientações jurisprudenciais. 3.3.3 A utilização estratégica dos juizados especiais federais pelo INSS. 4 Manifestações da má utilização dos JEFs previdenciários. 4.1 Fuga do INSS. 4.2 Fuga do rito ordinário. 4.3 Fuga da Justiça Estadual e dupla utilização do Judiciário. Conclusões. Referências bibliográficas.

Introdução

Segundo dados obtidos na Coordenadoria dos Juizados Especiais Federais da 4ª Região – Cojef, dos 530.459 processos distribuídos à Justiça Federal da 4ª Região no ano de 2009, **(1)** 209.525 (39,49%) foram remetidos aos juizados especiais federais previdenciários, o que representa 70,34% de todos os processos distribuídos aos juizados especiais federais (297.870) e 85,38% de todos os processos relativos à matéria previdenciária (245.395).

O objetivo do presente estudo é analisar algumas das causas responsáveis por esta grande demanda existente nos juizados especiais federais (JEFs) com competência em matéria previdenciária. Para isso, será proveitosa a utilização de algumas noções da Análise Econômica do Direito e de suas repercussões sobre o estudo dos processos judiciais (item 1), sem a pretensão de abordar o tema em toda a sua complexidade.

A análise sobre a demanda existente nos JEFs previdenciários passa necessariamente pela identificação dos limites à utilização desse serviço (item 2), bem como dos incentivos e custos – em sentido amplo – envolvidos na utilização

dessa via judicial (item 3). Delimitados esses fatores, será possível verificar sua influência no comportamento das partes (item 4). Feito o diagnóstico a partir das ferramentas descritivas da disciplina econômica, será possível lançar mão do seu aspecto propositivo para sugerir conclusões.

1 Noções sobre a Análise Econômica do Direito

Sabe-se que o Direito e a ciência jurídica não são autossuficientes, razão pela qual a interdisciplinaridade adquire cada vez mais importância. A necessidade dessa abertura para outros campos do saber é assim sintetizada por Fernando Araújo:

“(...) o declínio de velhas arrogâncias dogmáticas na Ciência Jurídica, sonhos de autossuficiência convertidos em delírios de acabamento axiomático, tem levado a uma paulatina, mas claramente discernível, perda de autonomia da Ciência Jurídica, traduzida na necessidade de integração em formas mais amplas de compreensão dos processos de decisão racional e de organização colectiva (...).”(2)

Uma das principais fontes de abertura do Direito para o universo não estritamente jurídico é a Análise Econômica do Direito, que surge como disciplina nos Estados Unidos da América no início da década de 1960. Segundo Cristiano Carvalho, “A Análise Econômica do Direito, ou Direito e Economia, é um campo interdisciplinar que busca aplicar as ferramentas da Ciência Econômica, principalmente da Microeconomia, ao Direito, seja o posto, seja aquele que virá a ser legislado”, o que revela que a disciplina possui aspectos descritivos e propositivos. O autor assim resume as premissas básicas da Análise Econômica do Direito:

“Indivíduos são racionais, o que significa que efetuam escolhas e que as escolhas buscam maximizar o seu próprio interesse, ou, como dizem os economistas, maximizar a sua utilidade. E, para tanto, reagem a incentivos. (...)

Dentre esses incentivos, encontram-se as normas jurídicas. Como vimos acima, a norma jurídica, e, principalmente, a sua sanção, é processada como um preço pelo seu destinatário.

Em outras palavras, as pessoas reagem às sanções da mesma forma como reagem aos preços. E, ao tomar esse comando normativo como um preço, o receptor da norma, por ser racional, automaticamente avalia a relação custo x benefício da conduta que poderia vir a praticar.”(3)

Assim, verifica-se que a Análise Econômica do Direito, quando aplicada ao estudo do processo e da Justiça, tem muito a contribuir para a melhor compreensão das atitudes dos diversos agentes processuais, chegando a ser classificada como uma “teoria comportamentalista” que explica, ao menos, alguns padrões gerais de conduta:

“Reconhecer-se-á que a insistência nos incentivos e na eficiência é que faz da Law and Economics uma teoria comportamentalista (uma *behavioral theory*), que começa por ser um corolário do reconhecimento trivial de que o Direito não existe em um vácuo e se vai adensando com sucessivas constatações de que a conduta individual não se esgota em puras e mecanicistas demonstrações de racionalidade. (...)

Como teoria comportamentalista, a Análise Econômica do Direito não pode deixar de centrar-se em uma Teoria da Escolha Racional e manter-se apegada a ela como uma base e um ponto de referência a partir do qual podem empreender-se todo o tipo de derivações: por mais que floresçam à sua volta as explorações teóricas de casos particulares e marginais, a Teoria da Escolha Racional subsistirá como descrição de atitudes prevaletentes, normais, centrais, ou ao menos como teoria normativa que é capaz de fornecer com alguma transparência e inteligibilidade alguns standards de conduta (...).”(4)

Vistas, em termos gerais, as contribuições que a Economia pode dar ao estudo do

Direito, passa-se a analisar os limites ao uso do Judiciário, ainda sob a perspectiva econômica.

2 Os limites ao uso do serviço judiciário

Segundo Fernando Araújo,⁽⁵⁾ do ponto de vista econômico, os bens podem ser classificados, quanto ao seu **acesso** e ao seu **uso**, como ilimitados ou limitados.

Quando a obtenção de um bem não está sujeita a restrições ou a imposição de limites é economicamente inviável, diz-se que o acesso é ilimitado. Assim, o ar atmosférico é um bem de acesso ilimitado, enquanto uma rodovia com pedágio é um bem de acesso limitado.

De outro lado, quando diversas pessoas podem utilizar certo bem simultaneamente, sem prejuízo da fruição pelos demais usuários, diz-se que o uso é ilimitado. Do contrário, o bem apresenta rivalidade de uso. Assim, a luz solar é um bem de uso ilimitado, enquanto os peixes de uma lagoa utilizados para fins de pesca são um bem de uso limitado.

As classificações quanto ao uso e ao acesso são independentes, de modo que um bem pode ter acesso limitado e uso ilimitado, e vice-versa. O acesso diz respeito às condições para a obtenção, enquanto o uso é relativo à fruição.

De acordo com essa classificação, o serviço público judiciário pode ser enquadrado como um bem de acesso e uso limitados. Porém, os obstáculos econômicos ao acesso à Justiça foram bastante atenuados em razão da generalização do benefício de assistência judiciária gratuita aos necessitados, conforme mandamento constitucional (CF, art. 5º, LXXIV), o que se operacionaliza mediante simples declaração (art. 4º da Lei nº 1.060/50). Assim, embora o serviço judiciário não seja gratuito, tais gastos são suportados pelo Estado caso o demandante alegue insuficiência de recursos. No entanto, ainda existem limites sociais decorrentes de fatores como desinformação, distância do fórum mais próximo etc.

Por outro lado, o serviço judiciário é sujeito a rivalidade de utilização: quanto mais usuários, mais prejudicada fica a prestação do serviço em relação aos demais, e por isso diz-se que se trata de um bem de uso limitado. Do ponto de vista estritamente individual, não é racional deixar de provocar o Judiciário a fim de não sobrecarregá-lo, para permitir uma melhor tramitação das demais ações. Assim, as demandas se acumulam.

Portanto, o Poder Judiciário pode se transformar em vítima do seu próprio sucesso: quanto mais rápida a tramitação dos feitos, mais interessante o serviço se torna para os seus usuários, o que aumenta a demanda e tende à inviabilização do serviço. Na imagem de Fernando Araújo, o mesmo ocorre com uma praia agradável: quanto maior a fama do local, maior a procura pelos turistas, o que torna o local menos aprazível.

No Brasil, presumivelmente, ainda há uma grande quantidade reprimida de demanda pelos juizados especiais federais, que tende a ser liberada por meio da progressiva redução da pobreza, de campanhas de informação e cidadania, da interiorização da Justiça Federal etc., o que significa que ainda não foi alcançado um quadro de estabilização. Dado que não é possível nem desejável instituir limites no campo do **acesso** à Justiça, direito fundamental previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição da República – ressalvada uma análise mais criteriosa da concessão do benefício da assistência judiciária gratuita, como se verá a seguir (item 3.3.1) –, deve-se atuar no campo do **uso** da Justiça, a fim de identificar e coibir práticas de má utilização do serviço judiciário, de modo a evitar a inviabilização dos juizados especiais federais e assegurar o melhor emprego de seus finitos recursos.

Dado que os agentes processuais comportam-se, ao menos de forma geral, de

acordo com os estímulos que lhes são apresentados, passa-se a analisar quais fatores poderiam ser identificados como responsáveis pelo incremento da demanda dos JEFs previdenciários.

3 Causas da alta demanda nos JEFs previdenciários

Os motivos que levam à grande utilização dos órgãos jurisdicionais em análise podem ser divididos em três grupos: (a) fatores de aumento da demanda judicial previdenciária como um todo; (b) atrativos dos juizados especiais federais previdenciários; e (c) causas de estímulo à litigiosidade.

3.1 Fatores de aumento da demanda judicial previdenciária como um todo

De modo geral, a partir da observação diária dos casos que chegam à Justiça em matéria previdenciária, é possível dizer que boa parte da demanda lamentavelmente está ligada à escassez de recursos materiais e humanos ainda enfrentada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, o que leva a uma perda da qualidade do serviço administrativo e, conseqüentemente, a um alto índice de atos administrativos impugnados judicialmente. Muitas ações poderiam ser evitadas ou ter o seu objeto reduzido se o INSS orientasse adequadamente os segurados e os beneficiários quanto aos seus direitos e ao modo de prová-los e se as decisões administrativas fossem mais bem fundamentadas.

Verifica-se também uma substancial diferença entre os critérios de análise de pedidos de benefícios que balizam a rígida atuação administrativa do INSS e os parâmetros mais flexíveis utilizados pelo Judiciário. Embora o Direito Previdenciário seja o mesmo para todos, tais discrepâncias podem ser explicadas em parte porque, no âmbito administrativo, ainda existe no Brasil um culto à legalidade estrita e à interpretação meramente literal na aplicação do Direito. Atos infralegais comumente exorbitam o espaço regulamentar e, ainda assim, são aplicados em detrimento da lei ou da Constituição, o que leva, naturalmente, ao ajuizamento de ações. Além disso, a necessária independência funcional dos juízes lhes permite maior elasticidade na aplicação do Direito em comparação com os agentes administrativos. Um dos exemplos mais notáveis no âmbito previdenciário é a dispensa da apresentação de início de prova material para o trabalhador rural “boia-fria”, entendimento objeto da Súmula nº 14 da Turma Regional de Uniformização da 4ª Região,(6) a despeito do art. 55, § 3º, da Lei nº 8.213/91.(7) Trata-se de situação típica em que o benefício somente poderá ser conseguido judicialmente, o que leva a um aumento da demanda pelo Judiciário.

É possível dizer ainda que alguns fatores demográficos amplamente reconhecidos, tais como a queda dos níveis de fecundidade e o aumento da expectativa de vida no Brasil, conduzem naturalmente a um maior envelhecimento da população, e, por conseqüência, a uma maior demanda pela Previdência Social, que tem a cobertura da idade avançada como uma de suas principais obrigações (art. 201, I, da Constituição da República). Nesse sentido, observe-se que as pessoas com mais de 65 anos de idade representavam 4,01% da população em 1980, enquanto em 2000 passaram a representar 5,85%, o que significa que o grupo de pessoas nessa faixa etária cresceu cerca de 45,88% em 20 anos.(8)

Poderiam ser arroladas outras causas de pressão sobre a demanda judicial previdenciária em geral, tais como a informalidade das relações de trabalho e de família, a falta de adoção de normas de segurança laboral etc., mas, em razão das limitações deste trabalho, passa-se a investigar os fatores afetos especificamente aos JEFs previdenciários.

3.2 Atrativos dos juizados especiais federais previdenciários

Os juizados especiais federais são disciplinados pela Lei nº 10.259/01 e subsidiariamente pela Lei nº 9.099/95. No plano cível, compete a tais órgãos, segundo o art. 3º da Lei nº 10.259/01, processar, conciliar e julgar causas de

competência da Justiça Federal até o valor de 60 (sessenta) salários mínimos, o que inclui as ações afetas ao Regime Geral de Previdência Social, gerido pelo INSS, cuja natureza de autarquia federal atrai a competência da Justiça Federal (art. 109, I, da Constituição da República).

As causas previdenciárias ocupam a maior parcela da competência cível dos juizados especiais federais, como demonstram as estatísticas citadas no início deste trabalho. Tanto é que, ao prever as exceções à competência dos juizados, o art. 3º, § 1º, III, da Lei nº 10.259/01 ressalva as causas cujo objetivo é a anulação ou o cancelamento de ato administrativo federal **de natureza previdenciária**, e o art. 19, parágrafo único, da mesma lei previu a obrigatoriedade de instalação de juizados com competência exclusiva em matéria previdenciária nas capitais, no Distrito Federal e em outras cidades nas quais se entendesse necessário. Assim, é possível afirmar que um dos principais objetivos que levaram à criação dos juizados especiais federais foi possibilitar a rápida solução das causas previdenciárias de até 60 salários mínimos, o que interessa principalmente à grande massa de segurados e beneficiários de baixa renda do Regime Geral de Previdência Social.

Para isso, os juizados especiais federais cíveis possuem uma série de características que os diferenciam das varas federais comuns, dentre as quais se destacam as seguintes:

(a) rito informado pelos "critérios de oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação" (art. 2º da Lei nº 9.099/95), o que permite uma tramitação mais ágil que a do procedimento ordinário;

(b) inexistência de prazo em quádruplo para contestar e em dobro para recorrer para as pessoas jurídicas de direito público (art. 9º da Lei nº 10.259/01), ao contrário da regra geral prevista no art. 188 do CPC, o que é especialmente relevante nas ações previdenciárias, em que o INSS sempre ocupa o polo passivo;

(c) autorização para conciliação, transação e desistência por parte dos representantes da Fazenda Pública nas causas dos juizados especiais federais (art. 10, parágrafo único, da Lei nº 10.259/01);(9)

(d) irrecorribilidade das decisões interlocutórias, salvo no caso de medidas urgentes (arts. 4º e 5º da Lei nº 10.259/01), bem como recebimento dos recursos contra a sentença apenas no efeito devolutivo, como regra geral (art. 43 da Lei nº 9.099/95), o que permite a imediata implantação de benefícios previdenciários depois da sentença de procedência;

(e) inexistência de reexame necessário nas causas de competência dos juizados especiais federais (art. 13 da Lei nº 10.259/01);(10)

(f) pagamento das requisições de pequeno valor (até 60 salários mínimos) no prazo de até 60 dias, independentemente de precatório (art. 17, *caput* e § 1º, da Lei nº 10.259/01); e

(g) isenção de custas e honorários na primeira instância, mesmo para as partes não beneficiárias de gratuidade de justiça (arts. 54 e 55 da Lei nº 9.099/95), pois a assistência de advogado somente é indispensável em sede recursal (art. 41, § 2º, da Lei nº 9.099/95).

Além desses fatores procedimentais, há algumas razões estruturais que conduzem a uma preferência na utilização dos JEFs em detrimento de outras opções, como a Justiça Estadual nas cidades onde não haja sede da Justiça Federal (art. 109, § 3º, da Constituição da República), ponto a ser tratado no item 4.3, abaixo. Isso porque a Justiça Federal, de modo geral, está mais bem aparelhada do que as Justiças dos Estados em termos de recursos materiais e humanos, embora seu processo de

interiorização ainda seja incompleto. Além disso, especificamente na região sul do Brasil, os processos nos juizados especiais federais tramitam em meio inteiramente eletrônico há alguns anos, o que representa expressiva economia de tempo e recursos em comparação aos tradicionais processos em papel.

Além dos atrativos à utilização dos JEFs previdenciários, há algumas causas de litigiosidade que aumentam a demanda sobre tais órgãos, como se expõe abaixo.

3.3 Causas de estímulo à litigiosidade

Sem a pretensão de esgotar o tema, é possível apontar como causas que fomentam a litigiosidade: (a) a banalização da gratuidade de justiça; (b) a insegurança das orientações jurisprudenciais; e (c) a utilização estratégica dos juizados pelo INSS.

3.3.1 A banalização da gratuidade de justiça

O Brasil ainda é um país extremamente desigual. Significativa parcela da população enfrenta dificuldades para sobreviver com dignidade. Assim, a gratuidade de justiça tem e ainda terá um destacado papel no cotidiano do Judiciário por bastante tempo. Porém, é possível notar um certo grau de banalização da assistência judiciária gratuita, especialmente porque o benefício depende de simples declaração (art. 4º da Lei nº 1.060/50).

Sobre o tema, Luciano Benetti Timm e Manoel Gustavo Neubarth Trindade afirmam:

“De outra parte, *v.g.*, a concessão pouco criteriosa do benefício da gratuidade da justiça permite que o litigante transfira à sociedade o pagamento dos custos (amplamente compreendidos) da demanda. Isso significa, no jargão econômico, externalizar à sociedade o custo do processo, diminuindo o ‘preço’ do litígio, o que incentiva o litígio.”⁽¹¹⁾

Na linguagem econômica, “externalidades” são as consequências que a escolha de um agente gera a terceiros, as quais podem ser classificadas em positivas ou negativas conforme os terceiros experimentem efeitos favoráveis ou desfavoráveis.⁽¹²⁾ As externalidades acima citadas – transferência dos custos do litígio à sociedade – são claramente negativas.

Nos juizados especiais federais, mesmo as partes não beneficiárias de gratuidade de justiça são desobrigadas ao pagamento de custas e honorários advocatícios no primeiro grau de jurisdição (arts. 54 e 55 da Lei nº 9.099/95). Até os honorários periciais são sempre antecipados pelo tribunal (art. 12, § 1º, da Lei nº 10.259/01). Somente a partir da interposição de recurso a assistência judiciária gratuita produz consequências efetivas, dispensando a parte sucumbente do preparo (art. 54, parágrafo único, da Lei nº 9.099/95), bem como dos honorários advocatícios eventualmente fixados pela segunda instância (art. 55 da Lei nº 9.099/95).

Assim, a concessão indiscriminada do benefício da gratuidade de justiça torna a litigância muito atrativa, simplesmente porque o autor não tem nada a perder. Quando combinada com uma tímida aplicação de multas por litigância de má-fé, a banalização da assistência judiciária gratuita estimula a utilização de teses temerárias ou já definitivamente repelidas pela jurisprudência, bem como a repetição de demandas já julgadas (ex.: novos pedidos de reconhecimento de tempo de serviço já rejeitados, novos pedidos de auxílio-doença quando já se verificou em perícia anterior que a incapacidade é preexistente ao ingresso no RGPS, ou novas tentativas de ajuizamento da mesma demanda em juízo estadual ou federal diverso, como se verá no item 4.3, abaixo).

Em linguagem econômica, pode-se dizer que os “custos de oportunidade”⁽¹³⁾ do

litígio são nulos, pois, enquanto a opção por não litigar não gera nenhum benefício ao agente, a decisão de litigar pode gerar vários ganhos e nenhuma perda. Portanto, é preciso repensar os critérios utilizados para a concessão da assistência judiciária gratuita, sob pena de estímulo à litigiosidade, sem, no entanto, impedir o acesso à Justiça por parte da população necessitada.

Há precedentes que utilizam como parâmetro de análise para o deferimento de pedidos de gratuidade de justiça a renda líquida de até dez salários mínimos.⁽¹⁴⁾ Porém, com o devido respeito a essa orientação, verifica-se, a partir de levantamento oficial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, que, em 2008, apenas 2,8% dos trabalhadores brasileiros recebiam mais do que 10 salários mínimos.⁽¹⁵⁾ Isso significa que, de acordo com esse parâmetro, 97,2% dos trabalhadores brasileiros teriam direito à justiça gratuita.

Parece mais acertada e consentânea com a realidade social brasileira a orientação contida no Enunciado nº 38 do Fonajef, segundo o qual “A qualquer momento poderá ser feito o exame de pedido de gratuidade com os critérios da Lei nº 1.060/50. Para fins da Lei nº 10.259/01, presume-se necessitada a parte que perceber renda até o valor do limite de isenção do imposto de renda”. Tal limite, atualmente, encontra-se próximo do patamar de três salários mínimos, o que equivale à renda auferida por 71,7% dos trabalhadores brasileiros.⁽¹⁶⁾

Tal parâmetro vem sendo adotado por alguns precedentes,⁽¹⁷⁾ uma vez que a percepção de valor superior ao limite mensal de isenção do imposto de renda revela a existência de alguma capacidade contributiva. O serviço judiciário, exatamente por ser oneroso, é remunerado por taxas, as quais devem ser pagas por quem revele capacidade de fazê-lo.

Não se pretende dizer que qualquer pessoa que perceba mais do que o limite mensal de isenção do imposto de renda fique automaticamente excluída do benefício da assistência judiciária gratuita. O parâmetro serve apenas para: (a) presumir a hipossuficiência econômica das pessoas que recebem menos do que este montante; e (b) exigir a demonstração concreta da necessidade para quem receba quantia superior, sendo insuficiente a simples declaração. Espera-se, assim, que os demandantes detentores de suficiente capacidade econômica assumam (ou, no jargão econômico, “internalizem”) os ônus de sua litigiosidade e não os transfiram à coletividade. Caso tenham razão, serão ressarcidos ao final pela parte vencida.

3.3.2 Insegurança das orientações jurisprudenciais

Um dos fatores que estimula a litigiosidade, não apenas nos juizados especiais federais, mas no Judiciário como um todo, é a multiplicidade de entendimentos e precedentes jurisprudenciais, que geram esperanças concretas em ambas as partes, porém prejudicam a segurança que se espera do serviço público judiciário.

Luciano Benetti Timm e Manoel Gustavo Neubarth Trindade assim abordam o tema:

“(...) os litigantes são agentes econômicos racionais. Eles moverão ações e interporão recursos à medida que sua análise probabilística de custo-benefício indicar ganhos. Vale dizer, ninguém ingressará com uma ação para se colocar em situação pior. E esse cálculo probabilístico leva em conta as probabilidades de êxito da ação, os custos processuais e os riscos de perda. Assim, se os custos processuais e os ônus sucumbenciais forem baixos e os precedentes judiciais, erráticos, o sistema processual poderá criar incentivos à propositura de ações descabidas. (...) (..) Muitas vezes, os tribunais julgam os casos aleatoriamente, assim como os juízes de primeira instância, sem qualquer atenção aos precedentes dos tribunais superiores. A falta de precedentes claros dificulta a previsibilidade na propositura da demanda, dificultando o trabalho dos advogados de entabularem acordos e

mesmo optarem ou não pela disputa judicial. Aliás, segundo reiteradamente comentado em aula pelo Professor Robert Cooter em *Law, Economics and Business* (Berkeley, agosto 2007), as partes são, via de regra, excessivamente otimistas em relação aos seus direitos. Assim, a falta de precedentes claros e as frequentes distorcidas percepções das partes tornam difícil ao advogado trazer seus clientes à realidade. Ainda, a falta de orientação jurisprudencial torna também a demanda aleatória, tornando difícil responsabilizar o advogado e a parte por litigância de má-fé.”(18)

A independência funcional dos juízes é requisito indispensável do Estado Democrático de Direito, mas é preciso que tal independência conviva com algum grau de previsibilidade, sob pena de transformar as demandas em bilhetes de uma “loteria judiciária”(19) cuja sorte é decidida na distribuição da petição inicial ou do recurso. O legislador procurou evitar os efeitos deletérios de tal situação sobre a segurança jurídica e a coesão institucional do Judiciário com as Turmas de Uniformização de Jurisprudência dos juizados especiais federais (art. 14 da Lei nº 10.259/01). Isso porque as decisões judiciais, principalmente as das instâncias superiores, geram externalidades, isto é, não afetam apenas as partes do processo, mas também orientam as instâncias inferiores e influenciam a conduta dos litigantes em outros feitos, como afirmam Luciano Benetti Timm e Manoel Gustavo Neubarth Trindade:

“A Análise Econômica do Direito permite identificar os efeitos das leis e das decisões judiciais não somente em relação às partes diretamente envolvidas, mas também relativamente aos seus efeitos indiretos e reflexos, que atingem todos os potenciais litigantes que possam vir a se envolver em situações análogas. (...)

Nessa seara, não se pode deixar de inferir que tanto as leis como as decisões judiciais servem como incentivos a estimular ou desestimular os indivíduos a determinadas práticas, fazendo-os computar os custos e/ou valores esperados de suas alternativas de comportamento, sem que com isso haja a necessidade de ser cerceada, arbitrariamente, a liberdade dos agentes. Diante desse quadro, saliente-se que as decisões judiciais possuem tanto características de bens privados quanto públicos. Uma decisão judicial, certamente, é um bem privado para as partes, que veem o conflito solucionado mediante a demarcação dos seus respectivos direitos. Todavia, como já mencionado, revela forte caráter de bem público, porquanto produz externalidades para toda a sociedade, diminuindo os custos de transação e informação. (...)

Em outras palavras, admitindo-se a característica de bem público das decisões judiciais e enfatizando seus efeitos, é possível influir sobre o comportamento processual, haja vista que é possível alterar a percepção dos litigantes sobre a ponderação custo *versus* benefício – característica do pressuposto da racionalidade sustentada pela Análise Econômica do Direito – no momento da interposição recursal, o que deverá reduzir o número de recursos, com consequente economia processual.

Ademais, reconhecer a extensão dos efeitos das decisões dos tribunais superiores deverá influir até mesmo na decisão de demandar ou não demandar (bem como acordar ou não), desde que haja prognóstico seguro, servindo assim como paradigma de comportamento social. Igualmente, acentuar as mencionadas características (externalidades) parece ser de extrema relevância, como se observa na hipótese de as decisões dos tribunais superiores exercerem função de orientação da atividade jurisdicional das instâncias inferiores, racionalizando o processo judicial, de modo a torná-lo otimizado e mais célere, além de reduzir o gasto público.”(20)

A consolidação da jurisprudência traz maior segurança: (a) ao autor, quando decide ajuizar ou não uma ação; (b) ao réu, quando decide contestá-la ou reconhecer a procedência do pedido; e (c) a ambas as partes, quando diante da possibilidade de realizar um acordo, pois a esperança de reverter a sentença ou conseguir um benefício maior na segunda instância desestimula a celebração de transações. Além disso, uma jurisprudência firme e coesa serve de base para

alterações legislativas, edição de súmulas e atos administrativos de reconhecimento de direitos, o que tende a reduzir a demanda sobre o Judiciário.

Assim, de um lado, é necessário aprofundar cada vez mais a comunicação entre as diversas instâncias judiciais, a fim de que os precedentes sejam divulgados e possam ser seguidos. De outro lado, a divergência da orientação jurisprudencial dominante – sempre possível no regime democrático – deve ser embasada por uma fundamentação robusta, preferencialmente calcada nos elementos fáticos que permitam distinguir o caso concreto da situação hipotética tratada na jurisprudência, ou na evolução do Direito superveniente à edição de uma súmula, uma vez que o ônus argumentativo é maior quando se trata de contradizer o entendimento majoritário. Em síntese, uma maior segurança dos precedentes jurisprudenciais é altamente benéfica em virtude da tendência de diminuição da litigiosidade.

3.3.3 A utilização estratégica dos juizados especiais federais pelo INSS

A parte-autora não é a única a utilizar estrategicamente os juizados especiais federais previdenciários. Também o INSS se vale das características do sistema a seu favor.

O INSS é isento de custas na Justiça Federal (art. 4º, I, da Lei nº 9.289/96). Somente paga honorários periciais ao final (art. 12, § 1º, da Lei nº 10.259/01), e honorários advocatícios apenas se condenado em segunda instância (art. 55 da Lei nº 9.099/95).

Assim, é comum haver casos em que o INSS contesta o pedido, mas, uma vez proferida sentença de procedência, a autarquia deixa de recorrer a fim de evitar a condenação em honorários na segunda instância. Do ponto de vista estritamente jurídico, se há fundamentos para contestar, normalmente também existem motivos para recorrer. Portanto, nota-se que, em tais situações, ou a contestação era desnecessária, ou o recurso deveria ter sido interposto. Embora a não interposição de recursos seja benéfica para o descongestionamento do sistema judiciário, conclui-se que a ausência de condenação em honorários advocatícios na primeira instância prejudica o oferecimento de propostas de acordo e estimula o oferecimento de contestações que, a rigor, seriam desnecessárias, o que fomenta a litigiosidade.

Além disso, considerando que o Judiciário não consegue julgar todas as demandas com a celeridade desejada e que o autor é o único prejudicado pelo tempo de tramitação do processo, o INSS oferece propostas de acordo para implantação imediata do benefício, desde que o demandante renuncie a uma parcela das prestações vencidas. Em alguns casos, o autor aceita tais propostas por não poder esperar o tempo normal de tramitação do processo, ou por recear que eventual sentença de procedência seja reformada pela segunda instância. Não se defende aqui a ilicitude ou inconveniência das transações em matéria previdenciária: apenas se observa que, se o sistema funcionasse de forma mais célere e segura, as propostas de acordo deveriam ser melhoradas para despertar suficiente interesse.

Os comportamentos das partes quanto aos acordos são diretamente influenciados pelos “custos de transação” ou de negociação. Segundo o Teorema de Coase, cujo impacto inaugurou a disciplina da Análise Econômica do Direito,⁽²¹⁾ se tais custos forem baixos, a melhor solução será a negociada. Quanto mais elevados os custos, mais improvável o acordo e mais necessária a intervenção de um terceiro – no caso, o juiz – para resolver o problema.

Assim, para estimular a celebração de acordos e diminuir a demanda sobre os JEFs, é necessário diminuir os custos de transação, isto é, aumentar as vantagens ou reduzir as desvantagens da celebração de um acordo para ambas as partes. Alguns meios para se chegar a este fim são: (a) intensificar a uniformização da jurisprudência, o que reduz as chances de sucesso de eventual recurso contra a

sentença que seria proferida caso o acordo não fosse aceito; (b) obter melhorias nas propostas-padrão de acordo por meio de reuniões com os procuradores do INSS, bem como procurar substituir a cultura do litígio pela da conciliação; (c) privilegiar a tramitação processual depois da aceitação do acordo (prolação de sentença homologatória, elaboração de cálculos e expedição de requisições de pagamento), o que reduz o tempo de espera (custo de transação) para o demandante; e (d) *de lege ferenda*, impor condenação em honorários em primeiro grau quando o vencedor se fizer representar por advogado, o que estimulará o INSS a celebrar mais transações para evitar essa condenação.

4 Manifestações da má utilização dos JEFs previdenciários

Como visto acima, os JEFs apresentam uma série de atrativos, que podem ser resumidos em: (a) maior flexibilidade do Judiciário na aplicação do Direito Previdenciário em comparação com o INSS; (b) rito caracterizado pela celeridade; (c) melhor estrutura da Justiça Federal em comparação com as Justiças dos Estados. De forma correspondente, esses fatores servem de incentivo a: (a) fuga do INSS; (b) fuga do rito ordinário; e (c) fuga da Justiça Estadual e dupla utilização do Judiciário, como se expõe a seguir.

4.1 Fuga do INSS

A análise dessa conduta envolve o estudo do interesse de agir em matéria previdenciária, que constitui uma das condições para regular o exercício do direito de ação e um dos requisitos para a resolução de mérito da causa. O tema é complexo e não há aqui a pretensão de estudo aprofundado das várias nuances que o envolvem. As referências à matéria serão feitas apenas nos pontos em que haja pertinência para a análise ora empreendida.

O interesse de agir, visto sob o aspecto de necessidade, significa que a prestação jurisdicional deve ser indispensável à obtenção do bem pleiteado. Assim, como regra geral, se a pretensão puder ser satisfeita por outros meios, não há interesse de agir, pois não há lide ou pretensão resistida. Note-se que tal instituto processual é inspirado pela característica rivalidade de uso do serviço judiciário e pela ideia de que os seus limitados recursos devem ser aproveitados para os casos que realmente exigem a atuação da Justiça.

O órgão encarregado de apreciar originariamente os pedidos das diversas prestações do Regime Geral de Previdência Social é o INSS, que integra o Poder Executivo. O Judiciário existe para solucionar os casos de lesão ou ameaça a direito (CF, art. 5º, XXXV). Ocorre que, em razão dos diferentes critérios adotados pelo Judiciário e pelo INSS para a análise dos mesmos pedidos, muitos jurisdicionados sequer formulam requerimentos administrativos e vão diretamente à Justiça buscar a satisfação de suas pretensões.

Tal conduta, como regra, desvirtua a função regular do Judiciário de julgar conflitos de interesses, comprometendo inclusive a separação de poderes (ou funções), pois não existe conflito quando o pedido sequer foi colocado perante o órgão encarregado de apreciá-lo. Como afirma José Antonio Savaris, "O Poder Judiciário não deve ser visto como um atalho à obtenção de prestação previdenciária que jamais foi analisada pela Administração Pública".(22)

Isso, é claro, não se aplica quando o interesse de agir independe de indeferimento administrativo expresso, como nos casos em que o INSS concede prestação diversa da realmente devida, em prejuízo ao segurado, o que gera interesse processual na revisão do ato concessório. Além disso, nas hipóteses em que o pedido sequer chega a ser processado administrativamente pela autarquia, ou nos casos em que o entendimento notório do INSS é contrário ao requerente, não se deve exigir o pedido administrativo, que constituiria mera formalidade inútil à análise judicial. Nos casos de demora excessiva na análise administrativa do requerimento também

há lesão a direito do requerente.

Porém, mesmo nas demais hipóteses, quando se exige a apresentação de cópia do requerimento ou do indeferimento administrativo, há casos em que é possível perceber uma atuação intencional do segurado para provocar o pronunciamento administrativo desfavorável – e.g., ao instruir o pedido de forma deficiente ou não cumprir exigências impostas pelo INSS, quando razoáveis –, com o intuito de abrir a via judicial o mais rapidamente possível.

Por outro lado, em diversos casos as decisões de indeferimento administrativo são excessivamente genéricas e não permitem identificar as reais causas que levaram à negação do pedido, ou a autarquia não se envolve como deveria na produção das provas ou na orientação do cidadão quanto a seus direitos, o que amplia a litigiosidade e o objeto das lides.

Em termos gerais, é possível perceber uma certa acomodação de parte a parte. De um lado, o autor está acostumado a deixar ao Judiciário a solução de todos os seus conflitos, tanto que não se preocupa com a instrução de seu pedido administrativo (e, às vezes, sequer de seu pedido judicial, considerando que o magistrado pode determinar a produção de provas de ofício, com base no art. 130 do CPC). De outro lado, o Executivo habitua-se às soluções dadas pela Justiça e não se preocupa em solucionar seus próprios problemas, pois sempre haverá o Judiciário para suprir as deficiências. O resultado é o aumento da demanda judicial.

Em casos tais, a solução que melhor se apresenta para evitar a má utilização do serviço judiciário e promover a reaproximação entre o segurado e o INSS é a reabertura da via administrativa, para fins de análise dos documentos apresentados e produção de provas, inclusive orais, quando não tenham sido produzidas administrativamente e sejam indispensáveis à análise do pedido. Tal medida serve para dissuadir o segurado que provoca a rejeição do próprio requerimento, bem como tem efeitos pedagógicos sobre o INSS, que passa a produzir e analisar mais detidamente as provas e a emitir decisões mais bem fundamentadas, inclusive com alguma parcela de reconhecimentos administrativos.

Ainda sobre o tema, vê-se com preocupação a tendência jurisprudencial de considerar presente o interesse de agir nas hipóteses de “alta programada”. Trata-se, em síntese, do sistema de Cobertura Previdenciária Estimada – Copes, instituído pelo Decreto nº 5.844/06. A sistemática parte das premissas de que os beneficiários de auxílio-doença são obrigados a procurar tratamento gratuito (art. 101 da Lei nº 8.213/91) e de que o referido benefício tem natureza precária. Assim, permite-se a fixação de uma data estimada para a recuperação, a partir da qual o benefício será cessado, salvo se o segurado solicitar prorrogação do benefício sob a alegação de que continua incapaz e se submeter a nova perícia, como exposto na carta de concessão do benefício. Anteriormente, se o segurado recuperasse a capacidade laborativa antes do prazo estimado, ainda assim seria necessária uma perícia a fim de fazer cessar o benefício. Com o novo procedimento, o INSS espera deixar de realizar 40% (quarenta por cento) de perícias consideradas desnecessárias,⁽²³⁾ o que reverte em benefício de todo o sistema, inclusive dos beneficiários.

Ocorre que muitos segurados, ao fim do prazo de concessão do benefício, não formulam pedido administrativo de prorrogação, não se submetem a perícia e provocam diretamente o Judiciário – não raramente vários meses ou até anos depois da cessação – para ter o benefício restabelecido. Dado o caráter altamente dinâmico das condições de saúde, o decurso do tempo torna muito difícil verificar se a previsão da cessação programada à época da perícia administrativa foi ou não equivocada, salvo se provado que a incapacidade diagnosticada pelo INSS como temporária era, na verdade, permanente.

Porém, vários precedentes admitem o interesse processual nesses casos, sob o argumento de que submeter o segurado a nova perícia administrativa constitui

procedimento de duvidoso êxito que somente posterga a efetivação do direito.⁽²⁴⁾ No entanto, o ônus de requerer a prorrogação – o que pode ser feito por escrito, por telefone ou pela Internet – não é maior do que o ônus de requerer a concessão inicial do benefício, o que se exige inclusive para fins de fixação da sua data de início (art. 60, § 1º, da Lei nº 8.213/91). E, se houver demora excessiva no agendamento da perícia – por exemplo, em razão de greve dos peritos do INSS –, é dessa demora, e não da cessação programada, que decorre o interesse processual.

Ao descartar a necessidade de pedido administrativo de prorrogação de benefícios precários, a Justiça assume o papel de “guichê da Previdência Social”,⁽²⁵⁾ inclusive com peritos por ela remunerados (art. 12, § 1º, da Lei nº 10.259/01), fomenta lides em que não há pretensão resistida e compromete os limitados recursos destinados à realização de perícias judiciais.

4.2 Fuga do rito ordinário

Viu-se acima que o rito dos juizados cíveis apresenta uma série de peculiaridades que o tornam mais célere do que o rito ordinário, e que o principal critério definidor do procedimento a ser adotado é o valor da causa, que deve ser inferior a 60 salários mínimos para fins de utilização dos juizados especiais federais (art. 3º da Lei nº 10.259/01).

O valor da causa é definido de acordo com as regras previstas nos arts. 259 e 260 do Código de Processo Civil e, de forma geral, corresponde ao valor de todas as prestações vencidas somado ao de doze prestações vincendas. Trata-se de requisito da petição inicial (CPC, art. 282, V): portanto, o autor é o responsável por atribuir valor à causa.

Ocorre que, em diversos casos, os demandantes atribuem à causa valores simbólicos ou irrisórios, apenas com vistas a permitir o enquadramento na alçada dos juizados. Mesmo quando intimados a juntar planilha demonstrativa do valor da causa, apresentam cálculos que não refletem o montante a que farão jus caso seus pedidos sejam julgados inteiramente procedentes. Se fosse realizado o cálculo corretamente, o valor da causa seria superior a 60 salários mínimos, o que tornaria indevida a utilização dos juizados especiais.

Note-se que “Não há renúncia tácita no juizado especial federal, para fins de competência” (Súmula nº 17 da TNU), e que, uma vez transitada em julgado a sentença, ainda que se apure que o montante devido supera o valor de alçada, não se aplicam aos juizados especiais federais os arts. 3º, § 3º, e 39 da Lei nº 9.099/95 (que preveem a renúncia tácita e limitam a eficácia da sentença à alçada dos juizados), uma vez que o art. 17, § 4º, da Lei nº 10.259/01 permite o pagamento por precatório (valor superior a 60 salários mínimos) e não se autoriza o manejo da ação rescisória nos juizados especiais (art. 59 da Lei nº 9.099/95).⁽²⁶⁾

Assim, quando a parte dissimula o valor da causa e obtém sentença condenatória – que não poderá ser rescindida – em valor superior a 60 salários mínimos (ressalvadas as parcelas vencidas durante a tramitação da causa), ocorre não apenas má utilização dos juizados especiais federais como também ofensa à isonomia, pois todas as outras causas cujo valor é superior a 60 salários mínimos tramitam pelo rito ordinário, mais moroso.

Portanto, justifica-se uma postura ativa do Judiciário no controle do valor da causa, mesmo nos casos em que a parte contrária não oferece impugnação (CPC, art. 261), sendo exigível inclusive a renúncia expressa ao montante excedente a 60 salários mínimos como condição para processamento da ação nos juizados especiais federais, salvo quando objetivamente demonstrado pela parte-autora ou pela contadoria do juízo que o valor da causa se enquadra na alçada. Observe-se que, em certos casos, há reais dificuldades para a definição do valor da causa, pois

os cálculos previdenciários são complexos e dependem de dados que nem sempre estão disponíveis à parte-autora antes do ajuizamento da ação (por exemplo, a relação dos salários de contribuição a ser utilizada no cálculo de aposentadorias).

4.3 Fuga da Justiça Estadual e dupla utilização do Judiciário

Como regra geral, compete à Justiça Federal o julgamento das ações em que o INSS é parte, nos termos do art. 109, I, da Constituição da República. Porém, o § 3º do mesmo dispositivo constitucional permite o ajuizamento de ações previdenciárias na Justiça Estadual sempre que a comarca do domicílio do autor não seja sede de vara da Justiça Federal. Trata-se de norma que visa a facilitar o acesso à Justiça, especialmente em locais remotos, considerando a maior capilaridade da Justiça Estadual e o incompleto processo de interiorização da Justiça Federal.

A jurisprudência entende que, na hipótese prevista no art. 109, § 3º, da Constituição, o autor pode optar entre ajuizar a ação na vara estadual da comarca de seu domicílio ou na vara federal que tenha competência sobre a mesma localidade, embora situada em município diverso. A Súmula nº 689 do STF ampliou essas possibilidades ao prever que “O segurado pode ajuizar ação contra a instituição previdenciária perante o juízo federal do seu domicílio ou nas varas federais da capital do Estado-membro”.

Assim, quando o autor reside em cidade que não é sede de vara federal (o que constitui a realidade da maior parte dos municípios), há três opções para o ajuizamento: vara estadual da comarca do domicílio, vara federal com competência sobre o local do domicílio ou vara federal da capital do Estado-membro do domicílio. Tratando-se de opção, e considerando-se que a Justiça Federal, em geral, apresenta estrutura melhor do que a das Justiças Estaduais, o segurado normalmente opta pela Justiça Federal caso a distância da vara federal para o seu domicílio não inviabilize o acesso. Daí se poder falar em fuga da Justiça Estadual.

Há, todavia, um fator que pode levar o autor a preferir a Justiça Estadual em detrimento do JEF com jurisdição sobre o seu domicílio: é que o art. 109, § 4º, da Constituição da República prevê que, na hipótese de a causa ser julgada pela Justiça Estadual, o recurso será examinado pelo Tribunal Regional Federal correspondente, enquanto, se a causa fosse julgada pelo JEF, o recurso seria apreciado pela Turma Recursal.⁽²⁷⁾ Caso a orientação jurisprudencial do Tribunal Regional Federal seja mais benéfica e protetiva ao segurado do que a da Turma Recursal, a relação custo-benefício tende a favorecer a opção pela Justiça Estadual. Tal possibilidade de escolha somente não se apresenta nas hipóteses em que a comarca de domicílio do demandante seja sede de vara federal.⁽²⁸⁾

Embora seja louvável a ampliação das possibilidades de acesso à Justiça, essa multiplicidade de opções dá ensejo à má utilização do Judiciário, viabilizada em razão da inexistência de um mecanismo eficiente de detecção de prevenções entre a Justiça Estadual e a Federal, bem como entre diferentes seções judiciárias da Justiça Federal. Isso permite que o segurado que teve seu pedido julgado improcedente na Justiça Estadual possa ajuizar novamente a mesma demanda na Justiça Federal e vice-versa, ou ajuizar novamente a demanda na Justiça Federal em Estado diverso (por meio da utilização de um comprovante de residência de um parente, por exemplo), o que constitui uma fonte indevida de ampliação de demandas judiciais. Compromete-se, também, em certa medida, o princípio do juiz natural, ao se permitir a escolha do órgão em razão da orientação jurisprudencial adotada.

Conclusões

Sem a pretensão de fazer uma análise exauriente, é possível relacionar as seguintes conclusões a partir da identificação dos limites ao uso da Justiça, das causas da elevada demanda previdenciária e da influência de tais fatores sobre o

comportamento das partes:

(1) De cada 10 processos distribuídos à Justiça Federal da 4ª Região em 2009, aproximadamente 4 foram destinados aos juizados especiais federais previdenciários. A representatividade desses números impõe um olhar atento sobre as causas dessa alta demanda.

(2) O serviço público judiciário, como bem de uso limitado, precisa utilizar seus recursos da melhor forma possível, sob pena de se inviabilizar. Para isso, é necessário identificar as causas de sua má utilização e as formas pelas quais esse fenômeno se manifesta, a fim de traçar um plano que leve em conta a conduta racional dos agentes processuais, os quais enxergam as normas como “preços” ou estímulos e tomam decisões baseadas em análises de custo-benefício.

(3) Alguns fatores de fomento à litigiosidade podem ser combatidos. Nesse sentido, a análise dos pedidos de gratuidade de justiça deve ser mais criteriosa para, de um lado, não impedir o acesso à Justiça por parte da população carente e, de outro, não servir de estímulo à litigiosidade. Propõe-se, como regra geral, na linha de alguns precedentes, a presunção de hipossuficiência econômica do demandante com renda inferior ao limite mensal de isenção do imposto de renda, sendo insuficiente a simples declaração para autores que recebam rendimentos superiores, dos quais se deve exigir demonstração concreta da necessidade do benefício. Isso aumenta o custo de oportunidade e reduz as externalidades negativas do litígio.

(4) Além disso, a independência funcional dos juízes deve se compatibilizar com as exigências de segurança e previsibilidade do serviço público judiciário, minimizando-se o embate aberto com orientações já consolidadas e reservando-se as divergências – salutares, em um regime democrático – para os casos em que seja possível exigir uma fundamentação mais robusta, preferencialmente embasada nos elementos fáticos que permitem a particularização do caso ou na evolução jurídica superveniente à consolidação de um entendimento, para que o magistrado se desincumba do ônus argumentativo de contradizer o entendimento majoritário, o qual influi sobre o comportamento processual das partes.

(5) A redução dos custos de transação estimula a celebração de acordos. Para isso, deve-se: (a) intensificar a uniformização da jurisprudência; (b) dialogar com os procuradores do INSS a fim de obter melhorias nas propostas-padrão de acordo, bem como para procurar substituir a cultura do litígio pela da conciliação; (c) privilegiar a tramitação processual depois da aceitação da proposta de transação; e (d) *de lege ferenda*, impor condenação em honorários advocatícios, no primeiro grau de jurisdição dos juizados especiais federais, sempre que a parte vencedora se fizer representar por advogado, ainda que em patamar menor do que na segunda instância. Isso serviria, do lado do INSS, para desestimular contestações desnecessárias e encorajar o oferecimento de propostas de acordo, e, do lado da parte-autora não beneficiada por gratuidade de justiça, para evitar lides temerárias.

(6) A má utilização dos juizados especiais federais previdenciários se manifesta de diversas formas, dentre as quais se destacam as seguintes condutas: (a) evitar a análise do pedido pelo INSS ou provocar o indeferimento administrativo para abrir a via judicial mais rapidamente; (b) dissimular o valor da causa a fim de evitar o rito ordinário; e (c) utilizar duplamente a Justiça, por meio das opções abertas pelo art. 109, § 3º, da Constituição.

Quanto à primeira situação, é necessário que o Judiciário evite assumir um papel que não lhe pertence e reserve seus recursos para os casos em que há efetivo conflito caracterizado. Além disso, em muitos casos é conveniente a reabertura judicial da via administrativa, para, de um lado, desestimular o demandante a provocar o indeferimento e, de outro lado, obrigar o INSS a produzir e analisar as provas, o que, de forma pedagógica, gera decisões administrativas mais bem

fundamentadas e uma parcela de deferimentos pela própria autarquia. No que diz respeito ao segundo problema, deve o Judiciário assumir um controle efetivo sobre o valor da causa, mesmo sem impugnação da parte contrária. Por fim, para combater a terceira conduta acima narrada, é urgente o desenvolvimento de ferramentas de detecção de prevenções entre diferentes seções judiciárias da Justiça Federal, bem como entre a Justiça Federal e as Justiças dos Estados.

(7) Também contribui para desestimular a má utilização dos JEFs previdenciários uma utilização mais destacada das multas processuais, especialmente nos casos de litigância de má-fé (arts. 17 e 18 do CPC), descumprimento de obrigações de fazer (CPC, art. 461) e embargos de declaração meramente protelatórios (CPC, art. 538, parágrafo único).

Referências bibliográficas

ARAÚJO, Fernando. **Apontamentos**: uma introdução à Análise Económica do Direito. Porto Alegre: Escola da Magistratura do Tribunal Regional Federal da 4ª Região – Emagis. 29 e 30 de abril de 2010. Texto em formato PDF.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasil em Síntese**: síntese das informações disponibilizadas pelo IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/brasil_em_sintese/>. Acesso em: 18 out. 2010.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Sexta Turma. Recurso Especial nº 661.482. Rel. p/ o acórdão Min. Hamilton Carvalhido. **DJE**, 30 mar. 2009.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Terceira Seção. Conflito de Competência nº 95.220. Rel. Min. Felix Fischer. Julgado em 10 set. 2008. **DJE**, 01 out. 2008.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Quarta Turma. Apelação Cível nº 2007.72.08.003648-0. Rel. Desa. Federal Sílvia Goraieb. **DJE**, 07 jun. 2010.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Terceira Turma. Agravo de Instrumento nº 0012314-77.2010.404.0000. Rel. Des. Federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz. **DJE**, 09 jun. 2010.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Turma Suplementar. Apelação Cível nº 2009.71.10.001102-7. Rel. Juiz Federal Eduardo Tonetto Picarelli. **DJE**, 17 dez. 2009.

_____. Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais. Pedido de Uniformização nº 2007.36.00.903787-0. Rel. Juiz Élio Wanderley de Siqueira Filho. **DJ**, 09 set. 2009.

_____. Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais. Pedido de Uniformização nº 2007.70.95.015249-0. Rel. Juíza Jacqueline Michels Bilhalva. **DJ**, 13 maio 2010.

CARVALHO, Cristiano. A análise econômica do direito tributário. Texto em formato PDF. Também disponível em: SCHOEURI, Luis Eduardo (org.). **Direito tributário**: homenagem a Paulo de Barros Carvalho. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

DIAS, Marcus Gil Barbosa. Controle de constitucionalidade e política judiciária: evolução histórica das súmulas no Supremo Tribunal Federal. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 11, n. 1276, 29.12.2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9268>>. Acesso em: 25 out. 2010.

SAVARIS, José Antonio. **Direito processual previdenciário**. 2. ed. Curitiba:

Juruá, 2009.

TIMM, Luciano Benetti; TRINDADE, Manoel Gustavo Neubarth. As recentes alterações legislativas sobre os recursos aos tribunais superiores: a repercussão geral e os processos repetitivos sob a ótica da Law and Economics. Texto em formato PDF. Também disponível em: **Revista de Processo**, São Paulo, 2009. v. 178, p. 153-180.

Notas

1. Os dados não incluem os processos ajuizados no sistema eletrônico "V2", destinado às ações ordinárias ajuizadas a partir do final de 2009. Informações obtidas por e-mail recebido pelo autor em 14.10.2010.

2. ARAÚJO, Fernando. **Uma introdução à análise econômica do direito**. p. 9.

03. CARVALHO, Cristiano. **A análise econômica do direito tributário**. p. 3-5.

4. ARAÚJO, Fernando. **Uma introdução à análise econômica do direito**. p. 4-5.

5. Informações obtidas verbalmente por ocasião de palestra proferida pelo referido professor no dia 30.04.2010, em Porto Alegre, na sede do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, intitulada "Introdução geral à análise econômica do Direito", transmitida para as demais subseções da 4ª Região por videoconferência.

6. Súmula nº 14 da TRU4: "A falta de início de prova material não é impeditiva da valoração de outros meios de prova para o reconhecimento do labor rural por boia-fria".

7. Lei nº 8.213/91, art. 55, § 3º: "A comprovação do tempo de serviço para os efeitos desta lei, inclusive mediante justificação administrativa ou judicial, conforme o disposto no art. 108, só produzirá efeito quando baseada em início de prova material, não sendo admitida prova exclusivamente testemunhal, salvo na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito, conforme disposto no Regulamento".

8. Disponível em:
<http://www.ibge.gov.br/brasil_em_sintese/tabelas/populacao_tabela01.htm>.
Acesso em: 18 out. 2010.

9. Para celebrar transações em valores superiores a 60 salários mínimos, os procuradores do INSS necessitam de autorização da chefia imediata, ou, caso o valor seja superior a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), do próprio presidente da autarquia, segundo a Resolução nº 1.303/08 do Conselho Nacional de Previdência Social.

10. Posteriormente, essa passou a ser a regra geral para as condenações impostas à Fazenda Pública não excedentes a 60 salários mínimos, a partir da Lei nº 10.352, de 26.12.2001, que incluiu o § 2º no art. 475 do CPC.

11. TIMM, Luciano Benetti; TRINDADE, Manoel Gustavo Neubarth. **As recentes alterações legislativas sobre os recursos aos tribunais superiores: a repercussão geral e os processos repetitivos sob a ótica da Law and Economics**. p. 8.

12. CARVALHO, Cristiano. **A análise econômica do direito tributário**. p. 15.

13. CARVALHO, Cristiano. **A análise econômica do direito tributário**. p. 14.

14. V., p. ex., TRF4, 4ª T., AC 2007.72.08.003648-0, Rel. Desa. Federal Silvia Goraieb, j. 26.05.2010.

15. Disponível em:
<http://www.ibge.gov.br/brasil_em_sintese/tabelas/Tabela_trab_classe_rend.shtm>.
Acesso em: 18 out. 2010.

16. Disponível em:
<http://www.ibge.gov.br/brasil_em_sintese/tabelas/Tabela_trab_classe_rend.shtm>.
Acesso em: 18 out. 2010.

17. V., p. ex., TRF4, 3ª T., AgIn 0012314-77.2010.404.0000, Rel. Des. Federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, j. 25.05.2010.

18. TIMM, Luciano Benetti; TRINDADE, Manoel Gustavo Neubarth. **As recentes alterações legislativas sobre os recursos aos tribunais superiores:** a repercussão geral e os processos repetitivos sob a ótica da Law and Economics. p. 2 e 8.

19. Expressão atribuída ao Min. Victor Nunes Leal, em **Problemas de direito público e outros problemas**, 1997. v. 2. p. 331. Apud DIAS, Marcus Gil Barbosa. **Controle de constitucionalidade e política judiciária:** evolução histórica das súmulas no Supremo Tribunal Federal. Disponível em:
<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9268>>. Acesso em: 25 out. 2010.

20. TIMM, Luciano Benetti; TRINDADE, Manoel Gustavo Neubarth. **As recentes alterações legislativas sobre os recursos aos tribunais superiores:** a repercussão geral e os processos repetitivos sob a ótica da Law and Economics. p. 24-26.

21. ARAÚJO, Fernando. **Uma introdução à análise econômica do direito.** p. 2.

22. SAVARIS, José Antonio. **Direito processual previdenciário**, 2009. p. 201.

23. V. inteiro teor do voto proferido na AC 2009.71.10.001102-7 (TRF4, T. Supl., Rel. Juiz Federal Eduardo Tonetto Picarelli, j. 02.12.2009).

24. V., p. ex., TNU, PEDILEF 2007.36.00.903787-0, Rel. Juiz Élio Wanderley de Siqueira Filho, j. 29.10.2008.

25. TRF4, AC 91.04.22640-2. Apud SAVARIS, José Antonio. **Direito processual previdenciário**, 2009. p. 204.

26. TNU, Incidente nº 2007.70.95.015249-0, Rel. Juíza Jacqueline Michels Bilhalva, j. 03.08.2009.

27. Note-se que, se o segurado optar pela Justiça Estadual, ainda que se trate de competência federal delegada, a causa não pode tramitar pelo rito dos juizados especiais federais, em razão da vedação expressa do art. 20 da Lei nº 10.259/01, razão pela qual eventual recurso não poderá ser julgado pelas Turmas Recursais Federais. Nesse sentido: STJ, 6ª T., REsp. 661.482, Rel. p/ o acórdão Min. Hamilton Carvalhido, j. 05.02.2009.

28. STJ, 3ª S., CC 95220, j. 10.09.2008, Rel. Min. Felix Fischer.

Referência bibliográfica (de acordo com a NBR 6023:2002/ABNT):

REGO, Frederico Montedonio. Breve análise econômica dos juizados especiais federais previdenciários.

Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 64, fev. 2015. Disponível em:
< http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao064/Frederico_Rego.html>
Acesso em: 03 mar. 2015.

REVISTA DE DOCTRINA DA 4ª REGIÃO
PUBLICAÇÃO DA ESCOLA DA MAGISTRATURA DO TRF DA 4ª REGIÃO - EMAGIS